

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 279

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h. c. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Dr. Peter Wild

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf

Bildungsplanung im Rahmen des Binnenmarktes und Finanzverfassung

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 24. Juni 1992

Bildungsplanung im Rahmen des Binnenmarktes und Finanzverfassung

I. Einleitung

Bis Ende 1992 soll der europäische Binnenmarkt vollendet sein. Dieser Integrationsprozeß erstreckte sich lange Zeit vor allem auf die ökonomischen, politischen und sozialen Aspekte, während die Auswirkungen der Schaffung des Binnenmarktes auf den Bildungsbereich weitgehend außerhalb der Betrachtung blieben. Die EG-Kommission hatte bislang aufgrund des EWG-Vertrags von 1957 nur das Recht, dem Rat allgemeine Grundsätze für eine Gemeinsame Politik der Berufsausbildung vorzuschlagen. Darüber hinaus konnte die Kommission mit dem Ziel, den Berufszugang innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern, Richtlinien zur Anerkennung von Diplomen und sonstigen Befähigungsnachweisen erlassen. Die im Aufbau der "Task Force Humanressourcen, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend" als Vorläufer einer künftigen Generaldirektion der EG-Kommission zum Ausdruck gekommenen Ambitionen haben mit dem EWG-Vertrag in der Fassung von Maastricht vom 07.02.1992 nunmehr ein rechtliches Fundament erhalten. Die Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung wird in Artikel 126 und 127 des Vertrags erstmals als eine originäre Gemeinschaftsaufgabe umschrieben.

Unabhängig von den derzeit noch nicht absehbaren konkreten Akzenten der EG im Bildungsbereich ist damit deutlich, daß eine zukünftige europäische Bildungspolitik im Bereich der Bundesrepublik Deutschland in eine schwierige Gemengelage hineinragt, deren wesentliche Bestandteile die Kulturhoheit der Länder und die föderale Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern sind.

II. Die Auswirkungen der Errichtung des europäischen Binnenmarktes auf den Bildungsbereich

Die Schaffung des europäischen Binnenmarktes für rd. 320 Mio Menschen in den 12 Mitgliedstaaten bedeutet mit Blick auf den Bildungsbereich, daß zugleich ein europäischer Bildungsraum umschrieben wird. Bislang allgemein anerkannt war die Aufgabe von Bildung, zur europäischen Einigung und zur Völkerverständigung beizutragen. Die zukünftige Entwicklungsdynamik dieses Bildungsraums wird sich jedoch wesentlich stärker aus der Aufgabe von Bildung ableiten, die Fähigkeiten zu vermitteln, eine sich erweiternde Lebenswelt zu verstehen und in ihr auch eigenverantwortlich handeln zu können.

Die Schaffung des europäischen Binnenmarktes führt voraussichtlich zu zwei sich gegenseitig beeinflussenden Entwicklungen. Sie führt nämlich

- einmal dazu, daß sich der wirtschaftliche Wettbewerb mit der Folge eines verschärften Anpassungsdrucks erhöht, und
- zum anderen dazu, daß sich die politischen und kulturellen Berührungsflächen innerhalb Europas aufgrund der Freizügigkeit der Wahl von Wohn- und Arbeitsplatz erhöhen.

Die Freizügigkeit berührt das Bildungssystem in mehrfacher Weise. Freizügigkeit ist nämlich nur nutzbar, wenn sowohl die Kinder wandernder Familien in den nationalen Bildungssystemen aufgenommen und gefördert werden und als auch in den nationalen Bildungssystemen Qualifikationen erworben werden können, die in den EG-Mitgliedsländern anerkannt und auch gebraucht werden.

Beide angesprochenen Entwicklungen, der durch den wirtschaftlichen Wettbewerb ausgelöste Anpassungsdruck und die durch die Freizügigkeit herbeigeführte erhöhte politische und kulturelle Berührung, lenken also den Blick auf die Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems und der deutschen Bildungsplanung sowie ihren möglichen Beitrag zur europäischen Integration - in dieser Weise möchte ich das Breitwand-Thema bei der nachfolgenden Betrachtung jedenfalls auf die Aspekte aus deutscher Sicht verengen.¹⁾ Vier Punkte erscheinen erwähnenswert:

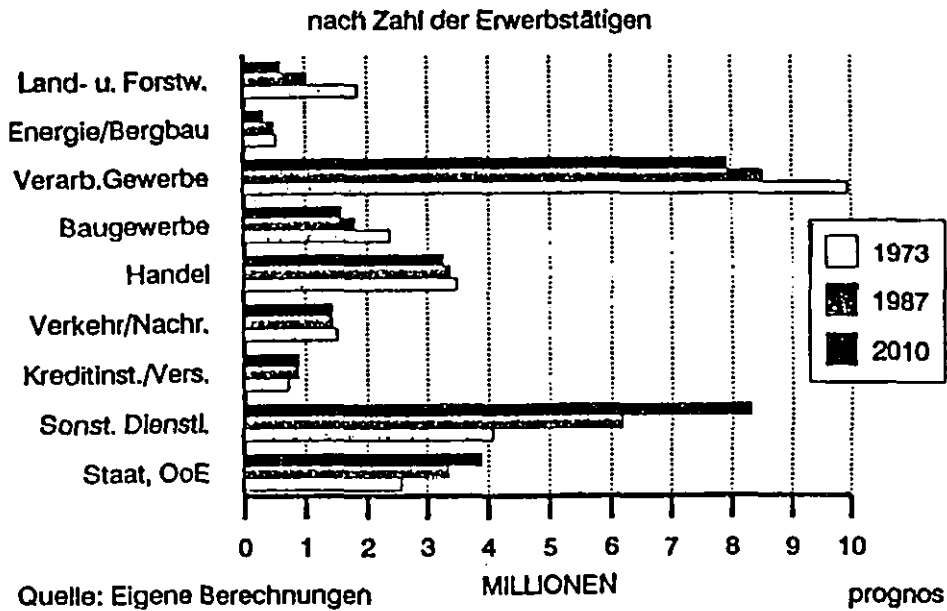
1. Die sich durch die EG-Integration verschärfenden Wettbewerbsbedingungen verändern den Qualifikationsbedarf der Wirtschaft und damit die Qualifikationsanforderungen an die Absolventen des Bildungssystems.

Eine prognostische Betrachtung dieses Bereichs baut auf den aus heutiger Sicht absehbaren Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur auf, die aus der Grafik der Prognos AG²⁾ zur Zahl der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsstrukturen in dem zeitlichen Spektrum 1973 bis 2010 deutlich wird:

-
- 1) Zur Auffassung der Bundesregierung zu diesen Fragen vgl. BR-Drs. 11/5625 (Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage zu "Bildung und Europa").
 - 2) Baur, Rita et al.: Herausforderungen des europäischen Binnenmarktes für das Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg. Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft), Bad Honnef, 1991, S. 27.

Abb. 1

Wirtschaftsstrukturen 1973, 1987, 2010



Daraus ergeben sich drei Tendenzen:

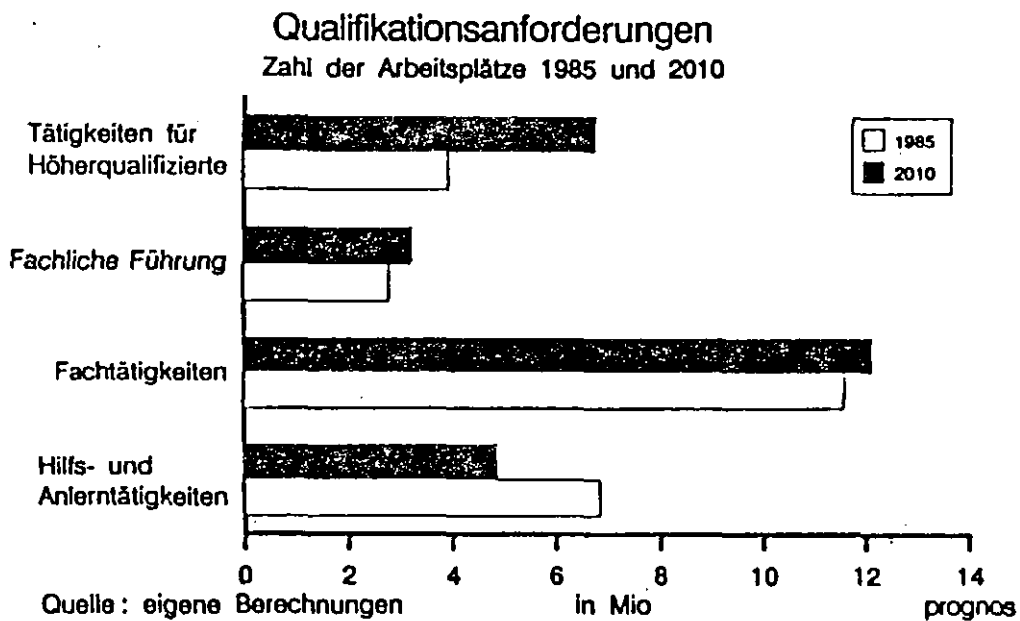
- Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes geht insgesamt zurück.
- In den unternehmensorientierten Dienstleistungsbereichen (Handel / Nachrichten / Kreditinstitute / Versicherungen) könnte sich die Beschäftigtenzahl auf heutigem Niveau stabilisieren.
- Der angenommene sektorale Strukturwandel führt zu einer ausgeprägten Zunahme der Beschäftigten im haushaltsorientierten Dienstleistungsbereich (Staat, Organisationen ohne Erwerbscharakter, sonstiger Dienstleistungsbereich).

Die Verknüpfung wirtschaftszweigspezifischer Verschiebungen in den Tätigkeitsfeldern mit der angenommenen Tendenz verstärkter Dienstleistung in der Gesamtwirtschaft ergibt einen Strukturwandel im Arbeitsplatzangebot nach Tätigkeiten, das dadurch gekennzeichnet ist, daß

- die Tätigkeit Gewinnen/Herstellen und Bürotätigkeit rückläufig gesehen wird, während Wartungs- und Reparaturaufgaben sowie Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten zunehmen, und daß
- zusätzliche Produktivitätssteigerungen wachsende Anstrengungen auf den Feldern Handelstätigkeit, Organisation und Management, Betreuen/Beraten/Ausbildung erfordern.

Daraus ergeben sich die Veränderungen im Qualifikationsbedarf. Die Abgrenzung im Mikrozensus unterscheidet fünf Stufen der Schul- und Berufsausbildung, die über das erreichte Qualifikationsniveau jedoch nur eine beschränkte Aussage zulassen, weil sie den Einfluß von Weiterbildung und Tätigkeiten im Berufsverlauf unberücksichtigt lassen. Benutzt man daher als Hilfsindikator die Tätigkeitsstruktur in Verbindung mit der erreichten Stellung im Betrieb, so ergibt sich die nachfolgende Erwerbstätigenstruktur gegliedert nach vier Anforderungsniveaus:

Abb. 2 ³⁾



Danach verlieren die Hilfs- und Anlerntätigkeiten an Bedeutung, während trotz des Einflusses von Rationalisierungsmöglichkeiten die Fachtätigkeiten noch zunehmen. Dies gilt ähnlich für den Bedarf an kombinierten Fach-, Führungs- und Anleitungsfunktionen, dessen abnehmende Tendenz im verarbeitenden Gewerbe durch die Zunahme im Dienstleistungsbe-

3) Baur, Rita et al., a.a.O., S. 30.

reich überkompensiert wird. Das größte Zuwachspotential wird bei den Tätigkeiten für Höherqualifizierte, also bei den Organisations- und Managementtätigkeiten gesehen, für die akademisch vorgebildete Mitarbeiter eingesetzt werden. Eine solche Entwicklung wird ursächlich auf die Anforderungen einer komplexer und differenzierter werdenden Wirtschaft mit einem hohen Bedarf an Beratungs- und Verwaltungsleistungen zurückgeführt.

Das Tempo der EG-Integration bestimmt dabei das Schrittmaß bei den dargestellten Veränderungen im Qualifikationsbedarf.

2. Damit gewinnt die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems als Standortfaktor an Bedeutung im skizzierten europäischen Wettbewerb.

Von den großen Verbänden wird die Auswirkung des europäischen Binnenmarktes auf den Bildungsbereich bislang allenfalls nur in einer klientelorientierten selektiven Betrachtungsweise registriert. Für die Gewerkschaften stehen hier organisatorische Schlußfolgerungen (z.B. Weiterbildung ihrer hauptamtlichen Mitarbeiter) und die Sicherung sozialer Standards im Vordergrund. Demgegenüber erörtern die Wirtschaftsverbände Vor- und Nachteile des deutschen Bildungssystems unter Wettbewerbsgesichtspunkten, so daß die Länge von Schul- und Studienzeiten oder das Alter deutscher Hochschulabsolventen die Diskussion prägen.

3. Die europäische Dimension der Bildung muß inhaltlich angereichert werden. Dies folgt aus den mit der EG-Integration angestoßenen ökonomischen, kulturellen und politischen Verflechtungen. Ich merke hier allerdings kritisch an, daß mir im Bildungsalltag die europäische Dimension der Bildung noch mehr eine Hülse zum Transport von Forderungen bezüglich verbesserter Ausstattungsstandards denn eine konkrete Umschreibung erforderlicher Leistungsstandards zu sein scheint. Die inhaltliche Auseinandersetzung um Möglichkeiten und Notwendigkeit einer Integration europäischer Aspekte in das deutsche Bildungssystem steckt jedenfalls noch in den ersten Anfängen.

4. Bildungsziele wie Chancengleichheit (-gerechtigkeit), Erhaltung des kulturellen Erbes oder die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung gilt es auch und gerade unter den neuen Einflüssen zu erreichen.

Damit ist nach den Erkenntnissen eines vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft in Auftrag gegebenen Gutachtens⁴⁾ zu den Herausforderungen des europäischen Binnenmarktes für das Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland das Tätigkeitsfeld abgesteckt, auf dem sich notwendig bildungsplanerische Aktivitäten entwickeln müssen.

III. Die Antwort der EG auf die Herausforderungen für das Bildungssystem - Maastricht: Ein vorläufiger Schlußpunkt

In dem Bericht über die deutsche EG-Präsidentschaft 1988⁵⁾ ist die Auffassung der EG-Bildungsminister zu den bildungspolitischen Herausforderungen aufgrund der Integration wie folgt umschrieben: "Die Sicherung der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft, die Steigerung der Qualifikation für das europäische Zusammenleben und für den Wettbewerb auf dem Weltmarkt und die Stärkung des Zusammenhalts innerhalb der Gemeinschaft auch durch eine Annäherung der Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme". So unbestritten ist, daß der EWG-Vertrag keine Kompetenz der EG für die Bildungspolitik als solche enthält, so klar ist dennoch, daß die EG-Kommission die ihr eingeräumten Möglichkeiten erschöpfend zu nutzen gedenkt. Artikel 128 a.F. des EWG-Vertrags eröffnete im Bereich der beruflichen Bildung die Möglichkeit, allgemeine Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung aufzustellen.

Speziellere Vorschriften wie die Artikel 41 und 118 des EWG-Vertrags ergänzten diese Kompetenz. Dementsprechend gibt es seit 1976 eine lange Reihe von Entschließungen und Schlußfolgerungen des Rates (bzw. nach der sogenannten gemischten Formel: des Rates und der im Rat vereinigten Minister) zur Verbesserung der beruflichen Bildung und des Übergangs Jugendlicher in das Erwerbsleben. In die nationalen Bildungssysteme haben diese Entschließungen und Schlußfolgerungen allerdings nur gering eingegriffen, da sie keine bindende Wirkung entfalten. Beispielhaft seien genannt die Entschließungen und Schlußfolgerungen

- zur besseren Vorbereitung der Jugendlichen auf den Beruf und zur Erleichterung ihres Übergangs von der Schule zum Berufsleben (1976, 1980, 1982, 1985),

4) Baur, Rita et al.:, a.a.O., S. 29 ff.

5) Bildungspolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Gemeinschaft, 1. Halbjahr 1988, Bericht über die deutsche Präsidentschaft. In: Bildungspolitische Zusammenarbeit in der Europäischen Gemeinschaft, Berichte und Dokumente zum Abschluß der deutschen EG-Präsidentschaft 1988. Reihe Bildung-Wissenschaft-International 7/88, Hrsg. Bundesministerium für Bildung und Wissenschaften.

- über Maßnahmen zur Einführung neuer Informationstechnologien im Bildungswesen (1983),
- über die Berufsbildungspolitik in der Europäischen Gemeinschaft während der 80er Jahre (1983),
- über die Förderung der Chancengleichheit für Mädchen und Jungen im Bildungswesen (1985),
- über ein europäisches Kooperationsprogramm für die schulische Eingliederung behinderter Kinder (1987),
- über ein europäisches Programm für die verstärkte Bekämpfung des Analphabetentums (1987),
- über die Umweltbildung (1988),
- zur Bekämpfung des Schulversagens (1989).

Mit einer beachtlichen Förderungsdynamik (1987: 66 Mio ECU, 1990: 140 Mio ECU) tritt die EG in Aktionsprogrammen auf; es sind dies vor allem

- ERASMUS, Programm zur Förderung der Hochschulzusammenarbeit und der Studentenmobilität,
- COMETT, Programm zur Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Wirtschaft im Bereich der Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiet der Technologie,
- LINGUA, Programm zur Förderung des Fremdsprachenlernens in der Gemeinschaft,
- PETRA, Aktionsprogramm für die Berufsbildung Jugendlicher und zur Vorbereitung der Jugendlichen auf das Erwachsenen- und Erwerbsleben,
- EUROTECNET, Aktionsprogramm zur Förderung von Innovationen in der Berufsausbildung in der Folge des technologischen Wandels in der Europäischen Gemeinschaft,
- FORCE, Aktionsprogramm zur Förderung der beruflichen Weiterbildung.

Nach den "Mitteilungen zu den mittelfristigen Leitlinien der Bildungspolitik 1989 bis 1992" ist die Tendenz der EG offenkundig, ihren Einfluß im Bildungsbereich zu verstärken - eine Tendenz, die allerdings bei den Mitgliedsländern noch auf ein unterschiedliches Echo stößt: während die südlichen Länder mit einem starken Nachholbedarf im Bildungswesen eine expansive EG-Bildungs- und Wissenschaftspolitik unterstützen, rügen andere Mitgliedsländer solche Tendenzen eher als unzulässige Eingriffe in die nationalen bildungspolitischen Zuständigkeiten. Die besondere Empfindlichkeit der deutschen Länder gegen eine Aushöhlung ihrer Kulturhoheit - die Basis ihrer grundgesetzlich verbürgten Staatlichkeit - tritt um so deutlicher hervor, je weniger die Länder von der EG wahrgenommen werden.⁶⁾

Die Artikel 126 und 127 des EG-Vertrags von Maastricht setzen unter diese Entwicklung einen vorläufigen Schlußpunkt: Die Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung wird erstmals als eine originäre Gemeinschaftsaufgabe definiert. Nach Artikel 126 trägt die Gemeinschaft zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, daß sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die **Inhalte und die Gestaltung des Bildungssystems** sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt. Nach Artikel 127 führt die Gemeinschaft eine Politik der beruflichen Bildung, welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten **unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung** unterstützt und ergänzt.

So klar der Hinweis auf die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten ist, so wahrscheinlich entwickelt sich hier neuer Kompetenzzündstoff vor dem Hintergrund der oben skizzierten Tendenzen der EG.

IV. Die deutsche Antwort auf die Herausforderungen für das Bildungssystem

1. Die Ständige Konferenz der Kultusminister

Mit Beschluß vom 08.11.1991 hat die Kultusministerkonferenz erstmals einen gemeinsamen Bericht der Länder zur Umsetzung der oben schon erwähnten EntschlieÙung des Rates und der im Rat vereinigten Minister für das Bildungswesen vom 24.05.1988 mit dem Titel "Zur

6) Zur Problematik allgemein, s. Fahle, Klaus: Die Politik der Europäischen Gemeinschaften in den Bereichen Erziehung, Bildung und Wissenschaft, Frankfurt 1989; Niedobitek, Matthias: Kultur und europäisches Gemeinschaftsrecht, Diss. Speyer 1992 (erscheint demnächst).

europäischen Dimension im Bildungswesen" vorgelegt. Er beginnt - man ist versucht zu sagen: nach guter alter Beamtentradition - damit, daß zunächst die Zuständigkeit klargestellt wird: "Für das Schulwesen in der Bundesrepublik Deutschland, seine Gesetzgebung und Verwaltung sind nach der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern gemäß dem Grundgesetz die Länder zuständig." Nachdem man in einem "ersten Kernstück" die politische Ausgangslage beschrieben hat, umreißt das zweite Kernstück den pädagogischen Auftrag der Schule. Danach muß die Schule "über folgende Menge und Art von Sachverhalten Kenntnisse und Einsichten vermitteln:

- die geografische Vielfalt des europäischen Raumes mit seinen naturräumlichen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturen, die politischen und gesellschaftlichen Strukturen Europas,
- die prägenden geschichtlichen Kräfte in Europa, vor allem die Entwicklung des europäischen Rechts-, Staats- und Freiheitsdenkens,
- die Entwicklungslinien, Merkmale und Zeugnisse einer auch in ihrer Vielfalt gemeinsamen europäischen Kultur,
- die Vielsprachigkeit in Europa und den darin liegenden kulturellen Reichtum,
- die Geschichte des europäischen Gedankens und die Integrationsbestrebungen seit 1945,
- den Interessenausgleich und das gemeinsame Handeln in Europa zur Lösung wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer und politischer Probleme,
- die Aufgaben und Arbeitsweise der europäischen Institutionen."⁷⁾

Es ist die "Reinheit des Herzens des Bürokraten", die uns in diesem langen Zitat entgegentritt, das nur die Novellierung eines Beschlusses der Kultusministerkonferenz aus dem Jahre 1978 darstellt.

Mehrsprachigkeit soll für möglichst viele Schüler angestrebt werden. Problematisch erscheint hier insbesondere, daß die notwendige Frage, wie der Ausbau des Fremdsprachenunterrichts im Schulsystem und in der beruflichen Bildung - im übrigen gilt für die Hoch-

7) Kultusministerkonferenz, a.a.O., S. 7.

schulen Entsprechendes - durch die Reduzierung anderer Lehrinhalte ermöglicht werden kann, nicht gestellt und folgerichtig auch nicht beantwortet wird.

Berücksichtigt man, daß unter der Geltung dieses Beschlusses der Anteil der eine Fremdsprache lernenden Schüler von rd. 94 % im Jahre 1982 auf rd. 88 % im Jahre 1987 - dies sind die letztverfügbaren Daten - abgesunken ist, so regen sich Zweifel, ob die Reaktion der Kultusministerkonferenz inklusive der Umsetzung im Schulalltag schon die letztmögliche und notwendige Antwort auf die durch die EG-Integration bedingten Herausforderungen für das Bildungssystem darstellen kann. Folgerichtig - so möchte man ironisch hinzufügen - stehen bei den Empfehlungen der Kultusministerkonferenz die Verbesserung der Motivation von Lehrern und Schülern sowie der Basisinformation über Europa, die Förderung des Erwerbs von fremdsprachlicher Kompetenz und der Mehrsprachigkeit sowie die Förderung des bilingualen Unterrichts im Vordergrund. Sollte uns hier etwa zu sehr die Geschwindigkeit der Landschildkröte ins Auge stechen, die so oft der Kultusministerkonferenz sprichwörtlich zugeschrieben wird?

Doch vielleicht ist die Einstellung auf die neuen Entwicklungen auch schwieriger als angenommen. Vielleicht, muß man - gleichsam wie bei einem sich im Wasser ausbreitenden Ölfleck - die Auswirkungen der zahlreichen laufenden Projekte abwarten, um ein gerechteres Urteil fällen zu können. Hier sind die Projekte "bilingualer Unterricht" in fast allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland zu nennen, aber auch Schul- bzw. Modellversuche zur vertieften europäischen Bildung, zur Betonung der europäischen Dimension in der Lehrerbildung sowie die vielfältigen Fördermaßnahmen zur Begegnung zwischen Schülern und Lehrern aus den verschiedenen europäischen Ländern.

2. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung

Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung ist mit dem Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung vom 25.06.1970 errichtet worden. Sie ist nach Artikel 1 des Abkommens das ständige Gesprächsforum für alle Bund und Länder gemeinsam berührenden Fragen des Bildungswesens und der Forschungsförderung.

Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung hat am 22.04.1992 beschlossen, ihre Aufgabe der Abstimmung zwischen Bund und Ländern in bildungsplanerischen Fragestellungen auch auf die sogenannte europäische Dimension der Bildungsplanung auszurichten. Diese Aufgabe stellt sich ihr in zweierlei Hinsicht, und zwar

- einmal in Form einer Neuorientierung des Bildungswesens, die aufgrund des fortschreitenden europäischen Integrationsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland notwendig wird, und
- zum andern in Form der Entwicklung konzeptioneller Empfehlungen für eine Beeinflussung der bildungsplanerisch relevanten Aktivitäten und Perspektiven der EG (im Rahmen von deren Zuständigkeiten).

Die Arbeitsteilung zwischen Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung und Kultusministerkonferenz wird so gesehen, daß für die kurzfristigen, operativen Maßnahmen das Verfahren im Bundesrat⁸⁾ und die vorgeschlagene engere Abstimmung mit dem Bundesministerium für Bildungsplanung und Forschungsförderung gewählt wird. Demgegenüber soll sich die Bund-Länder-Kommission mit der planerischen Fragestellung befassen. Hierzu gehören die Fragen, welche Konsequenzen mittel- und langfristig aus der europäischen Entwicklung für die Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland zu ziehen sind (Auswirkungen der europäischen Entwicklung auf das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, europainduzierte und europaorientierte Änderungen einerseits, übergeordnete Zielsetzung und Initiativen zur Einbringung in die europäische Entwicklung andererseits).

Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung sieht im Zuge des europäischen Integrationsprozesses nach dem Bund-Länder-Kommissionsbeschluß vom 22.04.1992 als ihre notwendigen Aufgaben an:

1. Eine verbesserte Informations- und Dokumentationsbasis. Eine europäische Orientierung der gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern erfordert nämlich eine systematischere Beobachtung und Analyse
- der bildungsplanerisch relevanten Entwicklungen in den EG-Mitgliedstaaten und in anderen europäischen Ländern und
 - der bildungsplanerisch relevanten Aktivitäten und Perspektiven der EG.

8) Die Erörterungen in der Gemeinsamen Kommission "Verfassungsreform des Bundesrats und des Deutschen Bundestags" zu dem neuen Artikel 23 GG haben gezeigt, daß dies aus Ländersicht nicht unproblematisch ist, da der Bundesrat Organ des Bundes und nicht der Länder oder der Länderkoordinierung ist. Vor dem Hintergrund eines ausufernden Zuständigkeitsdrangs der EG kann es für die Länder nur darum gehen, Kompetenzen nicht doppelt zu verlieren, nämlich an den Bund und an die EG. Europäisch determinierte Themen, die innerstaatlich Länderangelegenheiten sind, dürfen nicht als solche zu Bundesangelegenheiten werden, an denen die Länder über den Bundesrat mitwirken.

2. Weiterentwicklung der europäisch vergleichenden Bildungsstatistik. Die europäische vergleichende Bildungsstatistik weist nach wie vor große Defizite auf. Dies gilt für den Umfang und den Detaillierungsgrad der erfaßten Daten, vor allem jedoch für deren aktuelle Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit. Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung findet sich hier also in einer Lage wieder, die der vergleichbar ist, die vor Beginn der gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern so auch für die Bundesrepublik Deutschland galt.
 3. Berücksichtigung veränderter europäischer Rahmenbedingungen in der gemeinsamen Bildungsplanung. Bei künftigen bildungsplanerischen Aktivitäten wird die Bund-Länder-Kommission grundsätzlich beachten müssen, ob und ggf. mit welchen veränderten Rahmenbedingungen infolge des beschleunigten europäischen Einigungsprozesses zu rechnen ist. Dabei geht es insbesondere um
 - die Beschleunigung des technologischen und strukturellen Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft infolge des europäischen Binnenmarktes,
 - Veränderungen der Nachfrage nach Arbeitskräften und der Qualifikationsanforderungen,
 - Veränderungen der demografischen Größen und des Arbeitskräfteangebots durch Wanderungen und kurzfristige Mobilität (innerhalb der Gemeinschaft wie im Verhältnis zu Drittstaaten),
 - zunehmenden Wettbewerb zwischen Bildungssystemen über die Grenzen hinweg (Attraktivität der Aus- und Weiterbildungsangebote im Vergleich zu denen anderer Mitgliedstaaten, Chancen deutscher Absolventen auf dem europäischen Arbeitsmarkt),
 - Konsequenzen aus wachsender Mobilität und beruflicher Freizügigkeit,
 - die wachsende Zusammenarbeit und Vernetzung im Rahmen von Programmen und Aktivitäten der EG sowie
 - Konsequenzen aus der anstehenden Erweiterung der Gemeinschaft um EFTA-Staaten und der zunehmenden Vernetzung und Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Mittel- und Osteuropas.
 4. Bildungsplanerische Aktivitäten zur Bearbeitung neuer europabedingter Aufgabenstellungen.
-

5. Empfehlungen an Bund und Länder zu Schwerpunkten der europäischen Bildungszusammenarbeit. Die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland in den europäischen Gremien (Rat, EG-Bildungsausschuß, Gruppe Sozialfragen, beratender Ausschuß für berufliche Bildung u.a.) müssen nämlich in der Lage sein, möglichst frühzeitig deutsche Vorschläge in die Prioritätensetzung für die europäische Zusammenarbeit einzubringen.
6. Koordinierung und Auswertung von Modellversuchen mit Europabezug.
7. Begleitung von EG-Modellversuchsprogrammen und Sicherung einer angemessenen deutschen Beteiligung.
8. Förderung des europäischen Erfahrungsaustausches in der Bildungsplanung.

Bei diesem Themenkatalog der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung fällt auf der einen Seite eine gewisse Ferne zu den praktischen Problemen z.B. des europäischen Studienalltags ins Auge.⁹⁾

Beim Vergleich zum geschilderten Arbeitsprogramm der Kultusministerkonferenz fällt jedoch andererseits die stärkere strategische Ausrichtung auf. Die ketzerische Frage drängt sich auf: Brauchen die Länder doch den Bund, um sich strategisch wirkungsvoll koordinieren zu können und über den "Tellerrand" des Schulalltags zu schauen?

Die Frage ist nicht prosaisch gestellt, weil sich anschließend bei der Betrachtung des Einflusses der Finanzverfassung nämlich eine Entwicklung abzeichnet, die zur Auflösung der Bund-Länder-Kommission führen könnte. Nur am Rande bemerke ich hier, daß die bayerische Position nach Maastricht für den Bereich Bildung und Wissenschaft einen Alleinvertretungsanspruch der Länder in Brüssel reklamiert und demzufolge der Bund-Länder-Kommission jegliche Berechtigung zu einschlägigen Aktivitäten abspricht.

V. Die Rolle der Finanzverfassung

Das Gründungsjahr 1970 belegt, daß die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung ein Produkt der Euphorie ist, mit der man 1969 zu neuen Ufern

9) Vgl. z.B. den Themenfächer in: Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.), Ein Jahr davor: Studieren in Europa, Dokumente zur Hochschulreform 72/1991, Bonn.

aufzubrechen gedachte. Kritiker aus dem Bereich der Wissenschaft haben damals schon zurecht darauf hingewiesen, daß dies eine bundesstaatsrechtliche Einbahnstraße war, die einseitig von den Ländern fort und zum Bunde hinführte. Unter dem Blickwinkel der bundesstaatlichen Kompetenzordnung gründeten die neugeschaffenen Kooperationsformen nicht auf dem Prinzip eines gleichgewichtigen wechselseitigen Gebens und Nehmens. Statt dessen waren - wie dies besonders deutlich bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG deutlich wird - überwiegend die Länder der gebende Teil. Indem der Bund an der Erfüllung von originären Landesaufgaben beteiligt worden ist, hat er auf Dauer einen Sacheinfluß im Bereich der Länderkompetenz gewonnen. Hierfür brauchte er selbst keine eigenen Kompetenzen aufzugeben, sondern nur Finanzmittel einzubringen, die er sich vorher bei der Verteilung der gesamtsstaatlich verfügbaren Finanzmasse jeweils über seinen eigenen Bedarf hinaus reserviert hatte (Juliusturm), mit anderen Worten den Ländern vorenthalten hatte. Die oben angesprochenen Kritiker haben dies als einen Geniestreich bezeichnet¹⁰⁾, dessen Wirkungen sich bis in die Gegenwart fortsetzen. Bezogen auf die Gemeinschaftsaufgaben schließt sich der Kreis wachsender Enttäuschung auf Seiten der Länder, die die Erfahrung machen mußten, daß z.B.

- der Bund zunächst ein Hochschulsonderprogramm derart politisch propagiert, daß die Länder sich ihm politisch nicht mehr entziehen können, und
- der Bund sich sodann einen Teil der dafür erforderlichen Mittel dadurch beschafft, daß er den Realisierungsgrad von gemeinsam im Rahmenplan für den Hochschulbau beschlossenen Vorhaben absenkt sowie die Länder zunehmend mit einer Vorfinanzierung gemeinschaftlich zu finanzierender Maßnahmen im Hochschulbau mit wachsender Tendenz belastet (Ende 1990: 722 Mio DM).

Die Erfahrung mit den Gemeinschaftsaufgaben hat sich in 20 Jahren so verdichtet, daß sie zumindest bei den großen Ländern zu der Erkenntnis zu verhelfen scheint, daß das für die Kooperation von Bund und Ländern wesentliche Merkmal einer weitgehenden Gleichordnung der Partner gerade in den verfassungsrechtlich institutionalisierten Fällen einer Bund-Länder-Kooperation (Art. 91 a GG) faktisch weitgehend außer Kraft gesetzt ist: Das Austarieren des Stimmengewichts (in den Planungsausschüssen) ändert nichts daran, daß der Bund eine überragende Rolle beim Erstellen der Rahmenpläne spielt, weil er der unentbehrliche Komplementär-Financier ist. Ähnliche Kooperationserfahrungen fließen für

10) Wendt, Rudolf: Ausgewogene Aufgabenverteilung, Abgrenzung der Ausgabenverantwortung (Lastenverteilung) und Einnahmenverteilung als Grundbedingung eines funktionierenden Föderalismus - Manuskript eines Tagungsbeitrags in Saarbrücken am 08./09.11.1991 zum Thema "Finanzverfassung im Spannungsfeld zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten".

die Länder aus dem Bereich des Artikels 91 b GG, also der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung.¹¹⁾

Schließlich haben auch die Parlamente, insbesondere die Landtage zunehmend erkannt, was ihnen von Seiten der Wissenschaft schon bald nach der Erfindung der Gemeinschaftsaufgaben prophezeit worden war: Die gemeinsame Aufgabenerfüllung gefährdet in erheblichem Maße die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie. Denn die Notwendigkeit, Kompromisse zu finden, die Aussicht auf die Zustimmung einer breiten Mehrheit von Bund und Ländern haben, muß zwangsläufig dazu führen, daß die Entscheidungen nicht in den Parlamenten, sondern in den verhandlungsführenden Exekutiven fallen. Insbesondere die Landtage können es sich in der Regel nicht leisten, den nach langen Verhandlungen herausgearbeiteten Kompromiß abzulehnen. Die Behandlung z.B. der Rahmenpläne für den Hochschulbau in den Parlamenten ist daher trotz des Milliardenvolumens eine Prozedur, die selten länger als eine halbe Stunde in Anspruch nimmt. Vor diesem Erlebnishintergrund ist dann auch das Schlagwort von der "Depossidierung"¹²⁾ der Parlamente entstanden.

Es erstaunt daher auch nicht, daß die Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente auf ihrer 69. Konferenz im Dezember 1991 den Anspruch der Parlamente bekräftigt haben, daß ihre Beteiligung bei der anstehenden Verfassungsreform ein föderatives Gebot sei.¹³⁾ Im einzelnen kommt diese Konferenz zu der Feststellung, das bewährte föderative System der Bundesrepublik Deutschland sei auch künftig in einem geeinten Europa zu erhalten und zu stärken. Daher sei nicht nur die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach den Artikeln 72 bis 75 des Grundgesetzes unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips neu zu ordnen, sondern den Ländern müsse auch ein erheblich größeres Maß an Entscheidungsfreiheit und Eigenverantwortlichkeit auf dem Gebiet des öffentlichen Finanzwesens zukommen. Die Konferenz hat daher in einem Beschluß festgestellt, daß die bestehenden Vorschriften des Grundgesetzes über die Finanzverfassung nach einer Reihe von Thesen zu diskutieren seien. So sollten die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben nach den Artikeln 91 a und 91 b des Grundgesetzes abgeschafft werden, da sie das Haushaltsbewilligungsrecht der Landesparlamente in einem sachlich nicht gebotenen Ausmaß beeinträchtigten. In Höhe der Finanzmittel, die bisher über den Bundeshaushalt in die Gemeinschaftsaufgaben geflossen seien, sei grundsätzlich der Anteil der Länder am

11) Zur grundsätzlichen Problematik, s. Mäding, Heinrich: Föderalismus und Bildungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gunlicks et al.: (Hrsg.) Föderalismus in der Bewährungsprobe: Die Bundesrepublik Deutschland in den 90er Jahren, Bochum 1991.

12) Kisker, Gunther: Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges und Bund-Länder-Planung, in: Der Staat, Bd. 14, 1975, S. 180 (Zeitschrift für Staatslehre, öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte).

13) Abgedruckt in: Landtag intern v. 3. 12.1991 (Düsseldorf), S. 20.

Steueraufkommen zu vergrößern. Bund und Länder sollten ferner die Ausgaben, die sie durch ihre politischen Entscheidungen veranlaßten, jeweils selbst tragen.

Die Beschlüsse der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente verdeutlichen zugleich, daß damit das Auflösungsschicksal der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, dem sie Dank der sogenannten Wende mit ihrer christlich-liberalen Bundesregierung infolge des damit neutralisierten bayerischen Einflusses schon einmal knapp entronnen war, jedenfalls in ihrer bildungsplanerischen Abteilung besiegelt sein könnte. Auch von dieser Seite zeigt sich also, daß die geltende Finanzverfassung in den angesprochenen Teilen bei den geltenden und absehbaren finanzpolitischen Gegebenheiten reformbedürftig ist, weil sie im Grunde eine permanente finanzpolitische Schönwetterlage voraussetzt. Die Gemeinschaftsprogramme konnten nämlich nur solange konsensfähig sein, wie die Konflikte durch expansive Mittelverteilung gelöst werden konnten. Die Notwendigkeit, strukturelle Probleme durch Eingriffe in bestehende Besitzstände und durch Umschichtungen lösen zu müssen, entzog mit einem Schlag der in den Jahren kräftig steigender öffentlicher Einnahmen entwickelten Konfliktstrategie den Boden, die nach der Devise "darf's etwas mehr sein" keine Ebene diskriminierte und bei der alle gewannen.¹⁴⁾ Nur am Rande bemerke ich, daß dieses Thema natürlich in einen sehr viel größeren Kontext eingebettet ist. Mit Blick auf die am 27.05.1992 entschiedenen Klagen der Länder Schleswig-Holstein, Bremen, Hamburg und des Saarlandes vor dem Bundesverfassungsgericht steht nämlich nicht nur der Länderfinanzausgleich insgesamt auf dem Prüfstand, sondern es geht damit zugleich um die Neuverteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern, aber auch im Rahmen einer Reform der Finanzverfassung um einen ausreichenden Spielraum der Länder, die Höhe ihrer Steuereinnahmen zumindest teilweise in eigener Verantwortung zu bestimmen. Viele Prämissen der Finanzverfassung, die aufgrund der Gedanken der Träger-Kommission im Jahre 1969 formuliert wurden, gelten nicht mehr. So honoriert z.B. die geltende Finanzverfassung nicht eigene Anstrengungen zur Hebung der eigenen Einnahmen - mit Blick auf die Haushaltsnotlagen des Saarlandes und des Landes Bremen sowie die Ausgangslage der neuen Länder ein höchst bedenklicher Mangel, den es abzustellen gilt.

VI. Ausblick

Es ist schwer abzuschätzen, wohin die Reise geht. Nur eins läßt sich relativ gesichert sagen: Sollte die Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern in der geschilderten Weise in

14) Benz, Arthur: Bund-Länder-Beziehungen in den 80er Jahren, in: Gunlicks et al.: (Hrsg.), a.a.O. S. 202.

Gang kommen und die gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Wirtschaftsförderung entfallen, so müßten die deutschen Antworten auf die aus der EG-Integration folgenden Herausforderungen für das Bildungssystem durch die Kultusministerkonferenz gegeben werden. Von ihrer Kreativität hinge dann auch ab, wie weit der angesprochene Prozeß der Entflechtung mit seiner Kompetenzverdichtung bei den Ländern durch eine gegenläufige Entwicklung aus der Richtung der EG in der praktischen Auswirkung Bestand haben könnte.

Gemeint sind die Tendenzen der EG zur Kompetenzausweitung in allen Politikbereichen. Kein geringerer als Jacques Delors hat ja in einer internen Anweisung zur Anwendung der Einheitlichen Europäischen Akte die politischen Absichten der Kommission offengelegt: "Erschließung neuer Tätigkeitsbereiche für die Gemeinschaft" und "Wahrung der schrittweisen globalen Integration" sowie "Übertragung konkurrierender, nicht ausschließlicher Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft". Der Deutsche Bundesrat hat wiederholt die bildungsplanerischen Tendenzen der Kommission abgelehnt¹⁵⁾ und sich dabei darauf berufen, daß eine hierfür erforderliche Planungshoheit der Gemeinschaft fehle.¹⁶⁾

Die Beschlüsse von Maastricht haben nun zwar dazu geführt, daß in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Kultur die Befugnisse der Gemeinschaft mit unterschiedlicher Regelungstiefe festgelegt und die Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane in bestimmten Fällen an das Subsidiaritätsprinzip¹⁷⁾ gebunden werden. Der neue Artikel 3 b sieht nämlich vor:

"Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag übertragenen Befugnisse und gesteckten Grenzen tätig.

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

15) Vgl. die zitierten BR-Drucksachen bei Niedobitek, Matthias: Die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts für den kulturellen Bereich, in: Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), Europäische Integration und nationalstaatliche Verwaltung, Stuttgart 1991, S. 214, Fn. 9.

16) Zur grundsätzlichen Problematik: Dette-Koch, Elisabeth: Probleme eines föderalen Staates in der Europäischen Gemeinschaft aus staatsrechtlicher Sicht, in: Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), a.a.O., S. 109 ff.; Blanke, Hermann-Josef, Föderative Staatsstrukturen und europäisches Gemeinschaftsrecht, in: Siedentopf, Heinrich (Hrsg.), a.a.O., S. 65.

17) Zum Subsidiaritätsprinzip und zur Wertung der Ergebnisse von Maastricht, s. Hochbaum, Ingo: Kohäsion und Subsidiarität, DÖV 1992, S. 285, insbes. S. 288 ff.

Die Maßnahmen gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus."

Es entsprach der Absicht der Ministerpräsidenten der deutschen Länder, durch die Verankerung dieses Subsidiaritätsprinzips im Vertrag die Gemeinschaft bei der Beanspruchung von nicht klar geregelten Zuständigkeiten einem Legitimationszwang zu unterwerfen. Durch die beiden einschränkenden Bedingungen sollte der möglichen Konsequenz begegnet werden, daß das Subsidiaritätsprinzip zu einer Art zweitem Artikel 235 EWGV wird, der für jede potentielle Kompetenz der Gemeinschaft beansprucht werden könnte. Es bestehen dennoch Zweifel, ob dieses Prinzip in der vorzitierten Fassung des Artikel 3 b als Kompetenzausübungssperre wirken kann und damit zu einer Entscheidung hinsichtlich des diametral unterschiedlichen Verständnisses von Subsidiarität bei den deutschen Ländern einerseits und der EG andererseits beiträgt. Es gilt nämlich zu beachten, daß die zu vielen Fragen Anlaß gebende Fassung des Artikel 3 b davon herrührt, daß es nicht gelang, die Forderungen der Ministerpräsidenten der Länder durchzusetzen; sie wollten nämlich, daß der Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips zusätzlich auf Materien eingeengt werden sollte, die in dem Vertrag geregelt sind, um die Beanspruchung künftiger, vom Vertrag nicht erfaßter Zuständigkeitsbereiche auszuschließen. Damit liegt die Befürchtung nahe, daß die bestehende Unsicherheit, die die Länder beseitigen wollten, weiterwirkt und die Grauzone von Beschlüssen mit zweifelhafter Zuständigkeit nicht aufgehoben wird. Dies wird auch dadurch unterstrichen, daß die "volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und dessen Weiterentwicklung" durch den neuen Artikel über den "acquis communautaire" zu gewährleisten ist. Es kommt hinzu, daß der EWG-Vertrag nur Kompetenzzuweisungen kennt, nicht jedoch Kompetenzausübungsverbote. Die besondere Gliederung und Verfassungslage einzelner Mitgliedstaaten kann also eine Begrenzung gemeinschaftlicher Kompetenzen nicht rechtfertigen.

Die Einschränkung "nur" in Artikel 3 b knüpft das Tätigwerden der Gemeinschaft in Kompetenzgemengelage an zwei Voraussetzungen. Die Gemeinschaftsorgane sind in den Bereichen, die dem Subsidiaritätsgrundsatz unterfallen, zu handeln befugt, wenn die nachfolgenden Bedingungen erfüllt sind:

- Einmal müssen die beabsichtigten Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können (Nachweis fehlender Voraussetzungen) und
 - zum andern müssen die beabsichtigen Maßnahmen aufgrund Ihres Umfangs oder Ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können (Prüfung gegebener Voraussetzungen).
-

Nach der Erfahrung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Bedürfnisklausel des Artikel 72 Abs. 2 GG einerseits und den generellen Erfahrungen mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes andererseits darf vermutet werden, daß eine gerichtliche Kontrolle, ob Maßnahmen "besser auf Gemeinschaftsebene" erreicht werden können, allenfalls zu einer Ermessensüberprüfung führt, die in der Regel zugunsten des übergeordneten Gesetzgebers, also der Gemeinschaft ausfallen dürfte.¹⁸⁾

Daraus folgt, daß die Länderkompetenzen auch durch den Vertrag von Maastricht wirksam vor weiterer Aushöhlung nicht gesichert sind. Dies legt dann den Schluß nahe, daß der Streit um die Kompetenzen juristisch auch nicht gewonnen werden kann, sondern nur politisch lösbar ist. Umso mehr wird es von einer aktiven und kreativen Einwirkung deutscher Bildungsplanung auf die Vorstellungen der EG abhängen, ob - wie bereits auf anderen Feldern - das Modell eines interventionistischen, technokratischen Planungssystems der EG mit höchst unvollkommener demokratischer Legitimation sich auch zunehmend im Bildungsreich durchsetzt.

Die Länder werden über die Bestrebungen zur Änderung des Grundgesetzes hinaus (s.o. Fn. 8) in der politischen Tagespraxis ihre Koordinierungskraft über 16 deutsche Länder hinweg erhöhen müssen, um in Richtung EG zu verdeutlichen und durchzusetzen, daß der Kulturbereich im weitesten Sinne nicht nur als bloße Funktion der Wirtschafts- und Sozialpolitik der EG - mit entsprechenden EG-Kompetenzfolgen - verstanden werden darf.¹⁹⁾ Es kann also folglich auch nicht um eine Harmonisierung der Bildungspolitik in den EG-Mitgliedsländern gehen.

Die Vorbereitung auf die deutsche Präsidentschaft in der EG im Jahre 1994 wird schon bald erkennen lassen, ob das Potential an Kreativität im Bereich der deutschen Bildungsplanung ausreicht. Die Themen, um die es gehen wird, sind klar erkennbar, z.B.:

- Wie sind die Zeugnisse der allgemeinen Hochschulreife und der Hochschulzugangsberechtigung neu zu definieren gegenüber einem Berufsausbildungssektor, der zunehmend in den Hochschulbereich hineinwächst?

18) Im übrigen wird dies auch aus dem EuGH-Urteil v. 30.05.1989, Rs 242/87 (Erasmus) erkennbar: Der Gerichtshof hat in dem Erasmus-Urteil den Grundsatz des *effet utile* herangezogen, um zu begründen, der Umstand, daß die Durchführung einer gemeinsamen Berufsbildungspolitik vorgesehen sei, stehe einer Auslegung des Art 128 EWGV entgegen, "durch die der Gemeinschaft die zur wirksamen Verfolgung dieser gemeinsamen Politik erforderlichen Instrumente vorenthalten würden."

19) Konow, Gerhard: Bildungs- und Kulturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1989, S. 123.

erreichbaren Ziele auszuweisen. Hierzu gehören sicherlich dann die Fragen, ob sich ein optimaler Zentralisierungsgrad allgemeingültig ableitbar bestimmen läßt und welche rationalen Integrationsstrukturen für die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen sich daraus ergeben können.²²⁾